

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **139/1985** (ECLI:IT:COST:1985:139)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente: **ROEHRSEN** - Redattore: - Relatore: **FERRARI**

Udienza Pubblica del **05/03/1985**; Decisione del **03/05/1985**

Deposito del **09/05/1985**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **10888 10889 10890 10891**

Atti decisi:

N. 139

SENTENZA 3 MAGGIO 1985

Deposito in cancelleria: 9 maggio 1985.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 119 bis del 22 maggio 1985.

Pres. ROEHRSEN - Rel. FERRARI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GUGLIELMO ROEHRSEN, Presidente - Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI - Dott. FRANCESCO SAJA - Prof. GIOVANNI CONSO - Prof. ETTORE GALLO - Dott. ALDO CORASANITI - Prof. GIUSEPPE BORZELLINO - Dott. FRANCESCO GRECO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale della legge provinciale di Trento 13 marzo

1978, n. 13 (Criteri generali per la costruzione, la gestione ed il controllo degli asili nido comunali costruiti o gestiti con interventi della provincia) promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa l'8 febbraio 1980 dal Pretore di Riva del Garda nel procedimento civile vertente tra Benuzzi Bruno ed altri e il Comune di Arco, iscritta al n. 209 del registro ordinanze 1980 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 138 del 1980;

2) ordinanza emessa il 10 luglio 1980 dal Pretore di Trento nel procedimento civile vertente tra Facci Giancarlo ed altri e il Comune di Trento, iscritta al n. 690 del registro ordinanze 1980 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 332 del 1980;

3) ordinanza emessa il 13 maggio 1982 dal Pretore di Trento nel procedimento civile vertente tra Lombardo Giuseppe ed altri e il Comune di Trento, iscritta al n. 469 del registro ordinanze 1982 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 351 del 1982.

Visti gli atti di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

udito nell'udienza pubblica del 5 marzo 1985 il Giudice relatore Giuseppe Ferrari;

udito l'avv. Vitaliano Lorenzoni per la Provincia autonoma di Trento.

Ritenuto in fatto:

1. - Nel corso di un procedimento civile di opposizione ad ingiunzioni di pagamento emesse dal Comune di Arco nei confronti di persone che non avevano corrisposto le rette di frequenza degli asili nido da parte dei loro figli nella misura annualmente stabilita dal Consiglio comunale ai sensi dell'art. 8 della legge provinciale di Trento 13 marzo 1978, n. 13, recante "criteri generali per la costruzione, la gestione ed il controllo degli asili nido comunali costruiti o gestiti con interventi della provincia", il Pretore di Riva del Garda, con ordinanza in data 8 febbraio 1980, ha sollevato questione di legittimità costituzionale della disposizione citata in riferimento agli artt. 3, 4, 23, 31, 35 e 53 della Costituzione.

Premesso che l'art. 8 della l. prov. Trento n. 13 del 1978 prevede che l'ammontare delle diverse rette di frequenza venga stabilito ogni anno da parte del Consiglio comunale sulla base di un importo minimo prestabilito annualmente dalla Giunta provinciale, che lo gradua in relazione alle condizioni economiche delle famiglie ed in misura tale da garantire negli anni 1978 e 1979 un finanziamento non inferiore rispettivamente al 25 ed al 30 per cento degli oneri di funzionamento degli asili nido, il giudice a quo prospetta anzitutto l'alternativo contrasto della norma in questione con l'art. 23 o con l'art. 53 della Costituzione a seconda che la determinazione progressiva dell'ammontare delle rette in relazione alle condizioni economiche delle famiglie venga assimilata ad una vera e propria tassa ovvero venga considerata come un così detto "prezzo pubblico". Nel primo caso, invero, la violazione della riserva (relativa) di legge di cui all'art. 23 Cost. discenderebbe dall'omessa indicazione di sufficienti criteri e linee generali da osservarsi dalla Giunta provinciale nella determinazione dell'ammontare delle rette in base a criteri di progressività, poi attuata con deliberazioni comunali; nel secondo, non potrebbe "ritenersi costituzionalmente corretta una norma che inserisca il meccanismo della progressività, propria dei tributi, nella determinazione dei prezzi dei pubblici servizi, dal momento che tale prerogativa la Costituzione (art. 53) riserva allo Stato soltanto quando esso effettui dei prelievi tributari di ricchezza dai consociati iure imperii e non anche quando l'ente pubblico agisca iure gestionis".

Il giudice a quo dubita inoltre della legittimità costituzionale della stessa norma in riferimento ai parametri di cui agli artt. 4 e 35 Cost. ritenendo che la forte progressività delle

rette potrebbe di fatto costituire una notevole remora a mantenere il posto di lavoro da parte della donna che, considerate le ulteriori spese necessarie per la produzione del reddito, vedrebbe ridotto il suo margine retributivo al di là dei limiti che lo stesso art. 36 Cost. intende garantire; e ciò benché l'art. 1 della l. 6 dicembre 1971, n. 1044 espressamente affermi che "gli asili nido hanno lo scopo di provvedere alla temporanea custodia dei bambini per assicurare un'adeguata assistenza alla famiglia e anche per facilitare l'accesso della donna al lavoro nel quadro di un completo sistema di sicurezza sociale". Per le stesse ragioni il dubbio di incostituzionalità viene prospettato anche in riferimento all'art. 31 Cost..

Da ultimo, la possibile violazione dell'art. 3 Cost. discenderebbe - ad avviso del Pretore di Riva del Garda - dalla discriminazione in danno delle famiglie che si trovassero nella obiettiva necessità di avvalersi del servizio stesso rispetto a quelle che, pur in ipotesi in identiche condizioni economiche, potessero invece farne a meno.

2. - L'intera legge provinciale n. 13 del 1978 viene denunciata dal Pretore di Trento in riferimento agli artt. 8 e 9 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante "approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige" con due identiche ordinanze emesse il 10 luglio 1980 e il 13 maggio 1982 nel corso di altrettanti procedimenti di opposizione avverso ingiunzioni di pagamento delle rette di frequenza di asili nido emesse dal Comune di Trento.

La materia degli asili nido non rientrerebbe, secondo il giudice a quo, in nessuna di quelle per le quali gli artt. 8 e 9 dello Statuto speciale per il T.A.A. prevedono la competenza legislativa delle province autonome di Trento e Bolzano. Non, in particolare, in quella della "scuola materna" di cui all'art. 8, n. 26, né, tantomeno, in quella della "istruzione elementare e secondaria" di cui all'art. 9, n. 2, del d.P.R. n. 670 del 1972.

Alla possibilità di sussumere in via ermeneutica gli asili nido nella nozione di scuola materna osterebbe la diversità di caratteristiche e di disciplina dei due istituti. Mentre, invero, l'asilo nido è soprattutto diretto alla assistenza dell'infanzia, essendo volto ad accogliere dal mattino alla sera i figli, di età inferiore ai tre anni, di donne che lavorano fuori casa e che non sono quindi in grado di assicurare le cure necessarie per un equilibrato allevamento del bambino, la scuola materna è invece sostanzialmente inserita nell'ordinamento scolastico. Il r.d. 20 dicembre 1923, n. 3106 e il r.d. 5 febbraio 1928, n. 577, recante il testo unico delle leggi sull'istruzione elementare, trasformarono infatti gli asili d'infanzia in scuole di grado preparatorio definite "scuole materne" ponendole, per ciò che riguarda l'ordinamento didattico (fissazione dei programmi ed abilitazione delle insegnanti), alle dipendenze del Ministero della pubblica istruzione.

Ulteriore indizio della diversità tra i due istituti viene poi ravvisata nella circostanza che la materia degli asili nido - e non anche delle scuole materne - "venne affidata dallo Stato alle Regioni con la l. 6 dicembre 1971, n. 1044 (artt. 6 e 7), come alla Regione passarono gli asili nido gestiti dall'O.N.M.I. con l. 23 dicembre 1976, n. 698".

La competenza legislativa in materia spetterebbe dunque alla Regione e non alla Provincia.

3. - La Provincia di Trento, intervenuta nel giudizio promosso dal Pretore di Riva del Garda, ha chiesto che la sollevata questione venga dichiarata infondata.

Premesso che la Giunta provinciale, con delibera n. 328 del 14 aprile 1978, aveva previsto le singole ripartizioni stabilendo anche un tetto massimo coincidente col costo del servizio, applicato poi dal Comune solo a quelle famiglie per le quali non sembrava giustificabile che, date le buone condizioni economiche nelle quali versavano, il costo relativo venisse sopportato in qualche misura dalla collettività, in atto d'intervento si pone in rilievo che il criterio della determinazione della retta in rapporto alle condizioni economiche delle famiglie è stato fatto

proprio da tutte le leggi regionali successive alle leggi statali n. 1044 del 1971 e 891 del 1977. Si nega poi recisamente, in relazione alla prospettata violazione dell'art. 23 Cost. per l'ipotesi che il pagamento della retta venga assimilato ad una tassa, che la legge abbia omissso di indicare chiaramente i criteri d'imposizione, che sono invece specificatamente individuati nel massimo, nel minimo e nel principio della progressione in relazione alle condizioni economiche degli utenti.

In riferimento all'ipotesi che il costo della retta venisse riguardato come "prezzo pubblico", si afferma poi che, contrariamente a quanto ritenuto dal Pretore di Riva del Garda, il criterio della progressività deve considerarsi un principio ispiratore di carattere generale anche per ipotesi non ricollegabili ad un prelievo tributario, ma alla prestazione di un pubblico servizio richiesto dal cittadino, che, comunque, nella specie, non è mai chiamato a corrispondere più di quanto esso effettivamente costi.

Quanto all'addotta violazione degli artt. 4, 35 e 31 Cost., si rileva anzitutto come sia incomprensibile l'esclusività del riferimento operato alla situazione della donna pur dopo l'entrata in vigore della l. n. 903 del 1977, "che ha parificato in ogni suo aspetto il lavoro della donna a quello degli uomini anche per ciò che riguarda le aspettative facoltative dopo il parto"; e, in secondo luogo, che l'obbligo dello Stato - addotto in ordinanza - di porre in essere "situazioni economico-sociali per la famiglia tali da garantire ad ogni suo componente il mantenimento del posto di lavoro" non può certo tradursi in via di fatto nella predisposizione di una pluralità di servizi sociali che, per la stessa indeterminatezza e complessità del soggetto tutelato (la famiglia), "si tradurrebbe in uno sforzo senza fine, privo di qualsiasi collegamento con la realtà"; la tutela della famiglia è invece rimessa alla valutazione discrezionale del legislatore, che appare censurabile solo allorquando comporti - il che nella specie va senz'altro escluso - la diretta violazione di un precetto costituzionale.

Si nega, infine, ogni contrasto della norma denunciata con l'art. 3 Cost., attesa la diversità e non l'identità delle situazioni presupposte in ordinanza di rimessione, onde l'eventuale discriminazione discenderebbe dalla situazione di fatto in cui ciascuno vive e non certo dalla scelta del legislatore.

4. - La stessa Provincia di Trento, intervenuta anche nel giudizio promosso dal Pretore di quella città con ordinanza del 10 luglio 1980 - dove si dubita della competenza della Provincia a legiferare in materia di asili nido - ha instato per la declaratoria di manifesta infondatezza della questione imputando al giudice a quo una lettura riduttivamente letterale degli artt. 8 e 9 del d.P.R. n. 670 del 1972, l'omessa considerazione della effettiva portata della l. n. 1044 del 1971, l'insufficienza di un'analisi volta a cogliere la reale collocazione della materia degli "asili nido" nel più generale ambito del riparto delle materie fra Stato, Regioni e Province autonome. In atto di intervento si pone in rilievo, in particolare, come la l. n. 1044 del 1971 sostanzialmente costituisca una legge di finanziamento e riorganizzazione degli interventi in una parte del settore dei servizi sociali, nell'ambito dell'organizzazione locale, secondo un disegno di valorizzazione di tutti gli aspetti dell'assistenza pubblica. Nei quali vanno sicuramente annoverati anche gli asili nido, costituenti un istituto che, in difetto di uno sviluppo autonomo, è stato a lungo confusamente collocato parte nell'ambito dell'istruzione (a livello di scuola materna) e parte nell'ambito dell'assistenza pubblica. Ma, una volta chiaramente definito il confine dell'"istruzione" con l'inclusione in quell'ambito della scuola materna e con l'esclusione degli asili nido, a questi altra collocazione non poteva evidentemente assegnarsi che quella propria dell'assistenza pubblica.

D'altro canto - si osserva ancora - non può certo attribuirsi, all'omessa, esplicita menzione degli asili nido nello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige il significato di un'ipotetica volontà volta ad assegnare tale materia alla Regione sulla scorta della disciplina dettata da una legge statale precedente (la l. n. 1044 del 1971), che verosimilmente aveva riguardo solo alle regioni a statuto ordinario. Se ciò si fosse inteso fare, non si sarebbe mancato di inserire tale

materia nell'elenco di quelle che gli artt. 4 e 5 del d.P.R. n. 670 del 1972 affidano alla Regione. Onde il silenzio dello Statuto speciale sul punto altro non può significare che la materia in questione rientra in quella della "assistenza pubblica", contemplata al n. 8 dell'art. 25 del d.P.R. citato.

All'udienza pubblica del 5 marzo 1985 la difesa della Provincia di Trento ha chiesto che fosse dichiarata la intervenuta cessazione della materia del contendere in ordine al giudizio promosso dal Pretore di Riva del Garda, data la sopravvenuta abrogazione della norma denunciata, ribadendo e precisando per il resto le conclusioni già prese.

Considerato in diritto:

1. - Poiché nelle tre ordinanze in epigrafe risulta denunciato il medesimo testo legislativo, e nella sua interezza, ed in un solo suo articolo, i relativi giudizi possono essere riuniti e decisi con unica pronuncia.

2. - Nell'intento di favorire lo sviluppo degli asilo-nido, la Provincia di Trento ha emanato la legge 13 marzo 1978, n. 13, avente per oggetto appunto "Criteri generali per la costruzione, la gestione ed il controllo degli asili nido comunali costruiti o gestiti con interventi della provincia". Detta legge provinciale, palesemente volta ad attuare la legge statale 6 dicembre 1971, n. 1044 ("Piano quinquennale per la istituzione di asili-nido comunali con il concorso dello Stato") - il cui art. 6, infatti, statuisce che "la regione, con proprie norme legislative, fissa i criteri generali per la costruzione, la gestione e il controllo degli asili-nido..." - dispone all'art. 8, terzo ed ultimo comma, per un verso (prima proposizione) che "la giunta provinciale determina... l'ammontare minimo delle rette di frequenza dell'asilo nido..., graduando le stesse in relazione alle condizioni economiche delle famiglie ed in misura tale da garantire negli anni 1978 e 1979 un finanziamento non inferiore rispettivamente al 25 per cento e al 30 per cento degli oneri di finanziamento degli asili-nido", per altro verso (seconda proposizione) che "il Consiglio comunale stabilisce successivamente l'ammontare delle diverse rette di frequenza ed i criteri per l'assegnazione dei posti gratuiti".

3. - In attuazione della normativa di cui, sopra e delle determinazioni adottate dalla Giunta provinciale di Trento in ordine all'ammontare minimo delle rette di frequenza, i Consigli comunali di Arco e di Trento, dopo avere approvato i rispettivi regolamenti di gestione, come prescritto dalla legge impugnata, stabilivano l'ammontare concreto delle singole rette. Senonché, rifiutandosi un cospicuo numero di fruitori degli asili di pagare la retta, ritenuta eccessivamente onerosa, e perciò illegittima - tanto da far ricorso persino all'autoriduzione nella misura ritenuta congrua -, i Comuni di Arco e di Trento emettevano ingiunzioni di pagamento, ai sensi del testo unico approvato con regio decreto 14 gennaio 1910, n. 639, per il recupero delle somme dovute a titolo di retta. Contro tali ingiunzioni proponevano opposizione gli interessati, citando i Comuni di Arco e di Trento dinanzi ai competenti Pretori ed ivi sollevando numerose e varie questioni di legittimità costituzionale.

4. - Oggetto del presente giudizio sono, sia l'art. 8 della legge provinciale n. 13 del 1978, sia l'intera legge in parola, denunciati per asserita illegittimità costituzionale, rispettivamente, dai Pretori di Riva del Garda, con l'ordinanza emessa l'8 febbraio 1980 (r.o. 209/1980), e di Trento con le ordinanze emesse il 13 maggio 1982 (r.o. 469/1982) ed il 10 luglio 1980 (r.o. 690/1980). Giova peraltro precisare che il Pretore di Riva del Garda, pur se chiami in causa genericamente l'art. 8, in realtà circoscrive le sue censure al terzo ed ultimo comma di tale articolo, cioè alle disposizioni più sopra trascritte, di cui rileva il contrasto con gli artt. 3, 4, 23, 31, 35 e 53 Cost., reputando, viceversa, manifestamente infondata la censura che gli opposenti avevano formulato in giudizio sotto il profilo della non spettanza alla Provincia di Trento della

potestà legislativa in materia di asili-nido. A sua volta, il Pretore di Trento solleva, invece, la questione proprio e soltanto sotto tale ultimo profilo - ritiene, insomma, che la Provincia abbia legiferato in materia non rientrando nella sua competenza -, e perciò impugna l'intera legge, la quale violerebbe gli artt. 8 e 9 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 ("approvazione del testo unificato delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige"), reputando per proprio conto manifestamente infondate tutte le censure formulate in ordine al solo art. 8.

5. - La questione sollevata dal Pretore di Trento, secondo cui sarebbe costituzionalmente illegittima l'intera legge provinciale n. 13 del 1978, è logicamente pregiudiziale rispetto, sia a quella sollevata dal Pretore di Riva del Garda limitatamente ad uno solo degli articoli della stessa legge, sia all'eccezione di cessazione della materia del contendere, proposta dalla difesa della Provincia di Trento nel corso della pubblica udienza ed argomentata in base alla constatazione della successiva abrogazione dell'articolo impugnato. Non pare dubbio, infatti, che l'eventuale caducazione dell'intera legge assorbirebbe tutte le censure formulate a riguardo di un solo articolo - e più esattamente, di un solo comma -, e che al contrario, l'eventuale dichiarazione di cessazione della materia del contendere, in quanto limitata ad un solo articolo, non farebbe venir meno la questione di legittimità dell'intera legge.

6. - Secondo il Pretore di Trento, la potestà di legiferare in materia di asili-nido non spetterebbe alla Provincia di Trento (ed a quella di Bolzano), bensì alla Regione T.A.A.. Mentre, infatti, l'art. 8 dello Statuto speciale per il T.A.A. (d.P.R. n. 670 del 1972) - che pure elenca ben 29 materie su cui le Province (di Trento e Bolzano) "hanno la potestà di emanare norme legislative" -, non indica espressamente fra esse detta materia, la legge statale 6 dicembre 1971, n. 1044 ("piano quinquennale per l'istituzione di asili-nido comunali con il concorso dello Stato") recita espressamente (art. 6) che "la regione, con proprie norme legislative, fissa i criteri generali per la costruzione, la gestione e il controllo degli asili-nido". Vero è - soggiunge lo stesso giudice - che nel menzionato Statuto speciale (art. 8, n. 26) risulta indicata la materia "scuola materna", ma vero altresì che questa non può interpretarsi "estensivamente sino ad includervi gli asili-nido", dato che, ai sensi della disciplina ancora in vigore, benché risalente al regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3106 ed al testo unico 5 febbraio 1928, n. 577, "la scuola materna era, ed è, in sostanza, inserita nell'ordinamento scolastico, mentre non lo è l'asilo-nido".

7. - La questione non è fondata.

a) Pur se nell'ordinanza n. 690 del 1980 si affermi esplicitamente, non solo che "il problema delle materie è anche un problema di interpretazione", ma pure che, "ove dai testi costituzionali non si ricavano nozioni univoche, dovrà farsi ricorso al sistema", non sembra che il giudice a quo rimanga poi fedele a tale esatta impostazione. Egli argomenta, infatti, esclusivamente intorno alla materia "scuola materna", di cui all'art. 8, n. 26, dello Statuto T.A.A. ed esclusivamente in base alla disciplina precostituzionale, ignorando in tal modo, sia ogni altra previsione compresa nello stesso Statuto, sia la normazione ordinaria più recente e, comunque, posteriore alla Costituzione - ignorando, insomma, proprio il sistema -. È con tale ragionamento che perviene poi alla conclusione, secondo cui gli asili-nido, costituendo, per effetto della remota riforma di oltre un cinquantennio fa, un istituto diverso dalla scuola materna, e perciò non riconducibili a questa, sono di competenza della Regione T.A.A., per effetto del testuale disposto della legge n. 1044 del 1971 (art. 6), non già delle due Province di Trento e Bolzano. Ma, se si restringe così l'angolo visuale, si potrebbe pervenire addirittura alla conclusione che gli asili-nido non rientrano neppure nella competenza delle regioni, in quanto non previsti esplicitamente, né nello Statuto, come in alcuno degli altri statuti differenziati, né nell'art. 117, primo comma, Cost..

b) La legge statale n. 1044 del 1971, recante il "piano quinquennale per l'istituzione di asili-nido", proclama all'art. 1, primo e secondo comma, che "l'assistenza negli asili-nido, nel

quadro di una politica per la famiglia, costituisce un servizio sociale di interesse pubblico" e che lo scopo perseguito è quello di "assicurare una adeguata assistenza alla famiglia e anche (per) facilitare l'accesso della donna al lavoro nel quadro di un completo sistema di sicurezza sociale". A sua volta, l'art. 1 dell'impugnata legge provinciale, attuativa di quella statale, oltre che riprodurre fedelmente i dati letterali di questa, più sopra trascritti, contiene l'esplicito riferimento all'ulteriore finalità di favorire "l'equilibrato sviluppo fisico e psichico del bambino". E va rilevato altresì che, ai sensi della legge statale n. 1044 del 1971, lo speciale fondo è "iscritto in apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero della sanità" e "ripartito... tra le regioni" da questo (art. 2), il quale "verifica lo stato di attuazione dei piani annuali" (art. 3), ed al quale "è trasmesso il piano regionale" (art. 5). Sembra allora innegabile che, nella concorde visione del legislatore, sia statale, sia provinciale, gli asili-nido devono ritenersi appartenere alla materia "assistenza e beneficenza pubblica" - come del resto questa Corte ha già affermato esplicitamente (sentenza n. 174 del 1981) e ribadito (sentenza n. 319 del 1983) a riguardo del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (art. 22) -, la quale rientra nella competenza del legislatore provinciale, in quanto prevista nell'art. 8, n. 25, dello Statuto T.A.A.. E la constatazione che il Ministro per la sanità, nel ripartire con propri decreti fra le regioni lo speciale fondo per gli asili-nido, ha ritenuto - come recita testualmente, per es., il decreto ministeriale 27 aprile 1972 (pubblicato nella "Gazzetta Ufficiale" 28 giugno 1972, n. 164) - "di dover procedere per la regione T.A.A. a distinta assegnazione di somme in favore delle province autonome di Trento e Bolzano, in conformità della legge costituzionale 10 novembre 1974, n. 1" (rectius: 1971) avvalorava l'esattezza della ricostruzione del pensiero del legislatore costituente.

Di conseguenza, a parte la considerazione che nessuna esorbitanza la Regione T.A.A. ha ravvisato nell'esercizio, da parte della Provincia di Trento, della potestà legislativa in materia di asili-nido, deve dichiararsi che non si configura la violazione degli artt. 8 e 9 dello Statuto T.A.A., denunciata dal Pretore di Trento con le due ordinanze in epigrafe.

8. - Una volta rigettata la questione sollevata dal Pretore di Trento nei confronti della intera legge provinciale n. 13 del 1978, occorre vagliare la fondatezza delle censure formulate dal Pretore di Riva del Garda nei confronti del solo art. 8 (più esattamente, art. 8, terzo ed ultimo comma) della predetta legge. Ma è preliminare l'eccezione, proposta nel corso della discussione orale dalla difesa della Provincia di Trento, secondo cui, a seguito dell'abrogazione, e contestuale modifica, del comma in parola, sarebbe cessata la materia del contendere.

L'eccezione non può trovare accoglimento. Il comma impugnato effettivamente risulta essere stato "soppresso", con la legge provinciale 20 giugno 1980, n. 17 (art. 2), e sostituito con l'art. 8 bis, contenente una più minuziosa disciplina delle rette di frequenza. Tuttavia, a parte ogni altra considerazione, poiché la nuova versione dell'impugnato art. 8 non ha effetto retroattivo, e perciò rimane ancora sub iudice il testo abrogato, la Corte costituzionale è tenuta ugualmente a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di esso e deve conseguentemente negare fondamento all'eccezione di cessazione della materia del contendere.

9. - Ai fini del decidere la residua questione, giova fissare anzitutto i punti caratterizzanti e rilevanti, siano espliciti, siano impliciti, della disciplina degli asili-nido, impugnata in riferimento agli artt. 23 e 53 Cost..

a) Se la Provincia "favorisce" - e perciò, non impone - lo sviluppo degli asili-nido (art. 1, primo comma); se essa interviene a favore - e perciò, esclusivamente a favore - dei Comuni che "si adeguano" a quanto prescrive la legge (art. e comma cit.); se sono previste "domande di ammissione" (art. 10, lettera d); in altre parole, se il servizio non è monopolizzato e le famiglie possono optare per altro istituto, risultano palesemente difettare il carattere di monopolio del servizio e l'elemento della cogenza per gli interessati, che entrambi sono necessari, ancorché non sufficienti, perché possa ravvisarsi un'entrata coattiva tributaria. Né vale prospettare in contrario l'eventualità che la domanda individuale dell'utente sia solo formalmente libera, ma

in sostanza necessitata per l'impossibilità delle famiglie di soddisfare il bisogno con scelte alternative, giacché è un'eventualità di mero fatto, questa, e non sempre ipotizzabile in un regime di potenziale pluralismo. Da quanto precede si deduce che, pur se si tratti di un servizio sociale di interesse pubblico, istituito e gestito in attuazione di un compito istituzionale, quale è quello di cui all'art. 8, n. 25, dello Statuto del T.A.A., la retta di frequenza non si lascia rappresentare come una prestazione patrimoniale "imposta", ai sensi dell'art. 23 Cost., nell'esercizio dello *jus impositionis*, bensì come la controprestazione, a titolo di concorso negli oneri, di un servizio liberamente richiesto. Il riferimento all'art. 23 Cost. appare pertanto improprio e viene di conseguenza a cadere la ragione di affrontare il problema - peraltro già risolto da questa Corte (sentenze n. 64 del 1965 e n. 148 del 1979) - se la riserva di legge ivi prevista debba intendersi esclusivamente quella statale.

b) Si muove sostanzialmente nella stessa ottica la prospettazione della medesima questione sotto il profilo dell'illegittimità del ricorso al criterio della progressività, di cui all'art. 53 Cost.. Se la domanda individuale del servizio - così il giudice a quo - è del tutto libera, allora "l'imposizione deve qualificarsi prezzo pubblico" e "non può ritenersi costituzionalmente corretta una norma che inserisca il meccanismo della progressività, propria dei tributi, nella determinazione dei prezzi dei pubblici servizi, dal momento che tale prerogativa la Costituzione riserva allo Stato soltanto quando esso effettui dei prelievi tributari di ricchezza".

Il ragionamento testé riassunto appare viziato dall'errore di scambiare la progressività con la proporzionalità. Ed invero, il legislatore provinciale, in vista di assicurare "un completo sistema di sicurezza sociale" (art. 1, terzo ed ultimo comma), ha stabilito vari criteri - quei criteri di cui a torto il giudice a quo lamenta la carenza in riferimento all'art. 23 Cost. -, tra i quali quelli di "precedenza ai bambini che non trovano adeguata assistenza nell'ambito familiare" (art. 8, n. 2), quelli relativi "all'attività lavorativa della madre" (ib.) e persino "alle condizioni di abitabilità degli alloggi" (ib.), oltre che alle "particolari necessità familiari" (art. 4, secondo comma) ed "alle condizioni economiche della famiglia" (ib. ed art. 8, terzo ed ultimo comma), le quali ultime possono comportare, sì, rette più consistenti di altre, ma anche "l'assegnazione di posti gratuiti" (art. 8, terzo ed ultimo comma).

È di tutta evidenza, in primo luogo, che la determinazione del corrispettivo in proporzione delle possibilità economiche di ognuno dei fruitori del servizio, anziché in una misura indiscriminatamente eguale per tutti, è uno - non l'unico - dei criteri che concorrono a costituire la disciplina dell'ammissione all'asilo e, in secondo luogo, che tale criterio è ispirato, non già al principio della progressività, ma a quello della proporzionalità. In applicazione di esso, non già alcuni fruitori pagano più del dovuto, ma altri pagano di meno, o non pagano alcunché, come nei casi di assegnazione di posti gratuiti. Ed al riguardo è appena il caso di precisare - risultando agevole la ricostruzione in tal senso del pensiero del legislatore provinciale - che il corrispettivo non potrebbe in alcun caso superare il costo del servizio e che il tetto di tale costo dev'essere invalicabilmente prestabilito. Se fosse altrimenti, il servizio perderebbe il suo carattere di socialità per acquistare la natura di attività imprenditoriale, cui soltanto si addice il prezzo pubblico. La questione si rivela, quindi, infondata anche in riferimento all'art. 53 Cost..

10. - Le restanti censure vanno tutte rigettate, né occorre ampia illustrazione per confutarle. Esse sono tutte la proiezione di quella formulata in riferimento all'art. 53 Cost. - alcune sono anche la reiterazione di altre - e motivate per lo più con richiamo ad ipotetici inconvenienti di fatto, i quali peraltro non risultano ricorrere effettivamente nelle controversie che hanno originato la questione in esame.

L'art. 3 Cost., infatti, sarebbe violato in quanto "il criterio della progressività" determinerebbe "un prelievo di ricchezza in modo discriminatorio, pur in presenza di redditi uguali", con la conseguenza che "chi obiettivamente non può fare a meno del servizio viene a trovarsi decisamente svantaggiato rispetto a chi è costretto ad utilizzare l'asilo-nido". Gli artt.

4 e 35 Cost. sarebbero violati in quanto "la forte progressività delle rette", rendendo "antieconomico il lavoro della donna", costituirebbe per questa "una notevole remora a mantenere il posto di lavoro" e, quindi, impedirebbe "il mantenimento del posto di lavoro". L'art. 31 Cost., infine, sarebbe violato in quanto "il meccanismo denunciato" comprometterebbe il raggiungimento della finalità "di proteggere la famiglia nei suoi momenti di tutela della maternità e dell'infanzia", disattendendo così "il dettato costituzionale posto nell'art. 31, ogni qualvolta che ragioni contingenti e necessità inducano una famiglia a rinunciare al posto di lavoro per la scarsa remunerazione che ne residua, dopo il pesante prelievo de quo".

Poiché tutte queste censure poggiano sul presupposto dell'asserita natura tributaria della retta di frequenza e dell'asserita progressività di essa, bastano le considerazioni, che superiormente sono state svolte a dimostrazione dell'insussistenza della violazione dell'art. 53 Cost., per riconoscere l'infondatezza delle censure in discorso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

a) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della intera legge provinciale di Trento 13 marzo 1978, n. 13, sollevata dal Pretore di Trento, in riferimento agli artt. 8 e 9 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante "approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige", con ordinanze emesse il 10 luglio 1980 (r.o. 690/1980) ed il 13 maggio 1982 (r.o. 469/1982);

b) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 (ultimo comma) della stessa legge provinciale di Trento n. 13 del 1978, sollevata dal Pretore di Riva del Garda, in riferimento agli artt. 3, 4, 23, 31, 35 e 53 della Costituzione, con ordinanza emessa in data 8 febbraio 1980 (r.o. 209/1980).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 maggio 1985.

F.to: GUGLIELMO ROEHRSEN - ORONZO REALE - BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - ALBERTO MALAGUGINI - LIVIO PALADIN - ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI - GIUSEPPE FERRARI - FRANCESCO SAJA - GIOVANNI CONSO - ETTORE GALLO - ALDO CORASANITI - GIUSEPPE BORZELLINO - FRANCESCO GRECO.

GIOVANNI VITALE - Cancelliere

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.